



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

working
papers

Documento de Trabajo 07-03
Serie de Economía 02
Abril 2007

Departamento de Economía
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 126
28903 Getafe (Spain)
Fax (34-91) 6249875

Combate à Corrupção em Licitações Públicas¹

Luciano I. de Castro²

Resumo

Analisamos as condições econômicas e práticas que dão origem às oportunidades de corrupção em aquisições de produtos e serviços por parte da administração pública. A partir dessa análise, extraímos cinco objetivos que deveriam ser perseguidos na regulamentação de licitações. Detalhamos uma proposta de procedimento padronizado de licitação que promove, ao mesmo tempo, a simplificação e a formalização de procedimentos, bem como a detecção de práticas corruptas.

Abstract

We analyze the economic aspects of corruption in public procurement. We describe the conditions necessary to corruption and develop five intermediary objectives in the task of fighting against corruption. We propose a mechanism that pursues such objectives.

¹ O autor agradece a Claudio Weber Abramo, Eduardo Andrade e Flavio Menezes os úteis comentários que fizeram. Obviamente, possíveis incorreções e impropriedades são de responsabilidade exclusiva do autor.

² Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Economía, Calle Madrid, 126, 28903, Getafe, Madrid, Espanha. Correio eletrônico: decastro.luciano@gmail.com.

1 Introdução

Uma das mais importantes formas de corrupção é praticada durante as aquisições de produtos e serviços por parte do setor público. Abusando de seu poder discricionário, agentes públicos podem favorecer determinadas empresas, que aproveitam as vantagens obtidas para realizar lucros extraordinários. O resultado desse processo é uma perda significativa de eficiência no uso dos recursos públicos, em prejuízo de toda a sociedade.

No presente artigo, analisamos os aspectos econômicos do problema de corrupção, especialmente em aquisições de bens e serviços por parte da administração pública (*public procurement*). Descrevemos o que dá ensejo à ocorrência de corrupção e discutimos aspectos econômicos relevantes ao problema. A partir daí, desenvolvemos alguns objetivos que a regulamentação de licitações deveria perseguir. Em um esforço de traduzir tais objetivos em um mecanismo prático, apresentamos algumas idéias para o aperfeiçoamento dos mecanismos de compras governamentais. Discutimos também conceitos de teoria de leilões que tratam de alguns aspectos do problema de mecanismos de compra.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na seção 2, desenvolvemos as idéias econômicas básicas que permitem analisar o problema de corrupção em aquisições. A seção 3 desenvolve conceitos e discute os problemas relacionados à teoria de leilões. A seção 4 propõe uma idéia para o aperfeiçoamento do mecanismo de compras públicas. A seção 5 faz comentários adicionais sobre a proposta. A seção 6 considera a regulamentação de licitações do Brasil, comparando-a com as idéias apresentadas aqui. A conclusão (seção 7) contém um sumário da proposta. A seguir, fazemos algumas advertências gerais sobre o que este artigo considera e o que não.

1.1 Delimitação do problema e advertências

Neste artigo, limitaremos nossa atenção à corrupção associada à aquisição de bens e serviços pelo poder público. Excluiremos de nossa análise, portanto, a apropriação de recursos públicos, a extorsão, o nepotismo, a venda de sentenças judiciais ou informações privilegiadas, a cobrança de propina e suborno por parte de fiscais e todos outros tipos de corrupção que não estejam diretamente ligadas à compra de bens e serviços. No entanto, a proposta oferecida abrange também a alienação, locação e concessão de bens públicos, uma vez que os aspectos econômicos são similares.³ Além disso, embora estejamos sempre preocupados com a corrupção no âmbito público, algumas das idéias apresentadas aqui têm utilidade também para o processo de aquisição de empresas de grande porte.

Outra advertência é que utilizamos a terminologia consagrada em teoria econômica, isto é, chamamos de leilão todas as situações em que compradores e vendedores fazem ofertas e lances. Conforme explicamos na seção 3.1, isto difere da terminologia utilizada em administração, computação e direito.

Finalmente, sinalizamos que muitos trabalhos que estudam corrupção e leilões dentro do ponto de vista de teoria econômica, abordam a corrupção praticada nos próprios leilões.

³ Na verdade, um pouco mais simples, porque concessões, locações e alienações em geral exigem especificações menos complexas.

Veja-se, por exemplo, Menezes & Monteiro (2006). No presente artigo, consideramos uma situação de compra e tratamos de formalizar seus procedimentos de forma a reduzir exatamente as oportunidades de corrupção. Nosso ponto é que os procedimentos formais de um leilão tornam mais difícil a corrupção que ocorre nos processos usuais.

2 Aspectos econômicos da corrupção

Embora não haja um modelo teórico universalmente aceito para a corrupção em aquisições de bens e serviços, parece ser bem aceita a análise descrita a seguir, em que a origem da corrupção está ligada à artificial criação de poder de mercado. Abusando de sua discricionariedade, um agente público pode aumentar o poder de mercado de uma empresa num evento de aquisição (*public procurement*). Assim procedendo, ele oferece a oportunidade de ocorrência de lucros extraordinários para tal empresa e pode dividir com esta a renda criada.

É útil ilustrar como os agentes corruptos podem atuar para criar um “monopólio” da empresa participante do processo licitatório. Por exemplo, em compras de baixo valor, efetuados através de cartas-convites, a regulamentação brasileira para licitações (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), exige que se obtenham (pelo menos) três distintas cartas com proposta de preço. O agente público escolhe apenas uma e esta se encarrega de encontrar outras duas cartas.⁴ Na verdade, isso pode ocorrer por simples desídia, ou seja, mesmo que os agentes não sejam corruptos, uma vez que buscar fornecedores é muitas vezes um trabalho não trivial e pode exigir considerável esforço.

Outra forma de criar a mesma “reserva de mercado” consiste na desclassificação de empresas por não atenderem exigências formais colocadas nas licitações. Como muitas vezes tais exigências são excessivamente complexas e ambíguas, é quase sempre possível encontrar alguma interpretação das exigências que faz com que determinados fornecedores sejam passíveis de exclusão. Nesses casos, as propostas de preço do fornecedor desclassificado não são sequer abertas e garante-se o “monopólio” ao fornecedor envolvido no esquema de corrupção.

É útil sumarizar os elementos que levam à corrupção na aquisição de bens e serviços à administração pública:

- 2.1 Percepção da oportunidade de lucros extraordinários, a serem obtidos através de barreiras de entrada artificialmente criadas;
- 2.2 Formação de conluio entre agente público e empresa (ou grupo de empresas);
- 2.3 Abuso do poder discricionário por parte de agentes públicos para favorecer determinadas empresas;
- 2.4 Baixo *valor esperado* de eventuais punições.

A seguir, discutimos os pontos acima e derivamos indicações do que deveria ser buscado no combate à corrupção.

2.1 Possibilidade de lucros extraordinários

A primeira condição para o aparecimento de corrupção é a possibilidade de lucros extraordinários (quando os preços são colocados acima de níveis competitivos). Naturalmente, lucros extraordinários podem ocorrer mesmo que não haja corrupção.

⁴ Naturalmente há a possibilidade de que apareçam competidores que não formem parte do conluio. Essa possibilidade é diminuída pela precária divulgação, possível nesse tipo de licitação.

Um exemplo óbvio é o de aquisição de produtos de firmas monopolistas. Portanto, nem sempre é possível evitar barreiras de entrada – como no caso de monopólios naturais – mas seria interessante evitar a criação artificial de tais barreiras, como ocorre nos casos de corrupção.

A intuição econômica básica nos diz que para reduzir a possibilidade de lucros extraordinários artificialmente criados, deve-se buscar a aproximação da condição de mercados competitivos, isto é, que agentes rapidamente detectem tais oportunidades e as aproveitem. Para tanto, são necessárias duas coisas: que os agentes possam tomar conhecimento da forma mais ampla e eficaz de tais oportunidades e que haja um baixo custo de entrada em tais mercados. Em outras palavras, deve haver *publicidade das licitações e dos resultados obtidos* – o que permitirá detectar as oportunidades de lucro – e a *redução do custo de participação*.

O custo de participação é reduzido facilitando o acesso às informações necessárias ao preparo da proposta, diminuindo os requerimentos de deslocamento ou presença, facilitando a entrega de documentos e da própria proposta e tornando mais fácil o acompanhamento de todo o processo licitatório.

Deve-se observar que a substituição da exigência de presença física para a participação por Internet, como descreveremos abaixo, implicará em redução e não no aumento de custos de participação. Para isso, partimos da hipótese de que o uso da Internet e de computadores está já amplamente difundido no Brasil.⁵ Por outro lado, poder-se-ia argumentar que as empresas teriam custos de adaptação para participar de licitações via Internet. Uma vez que a maioria delas já utiliza computadores para preparar documentos e seus funcionários já têm alguma familiaridade com Internet, tais custos de adaptação não parecem relevantes.

Devemos notar que o combate ao ponto 2.1 implica na redução da *percepção* de lucro esperado obtido *por meio de corrupção*. Vale a pena chamar a atenção para uma sutileza em relação a esse aspecto. Se restringirmos o combate à corrupção simplesmente ao aumento de concorrência, podemos esperar a queda do lucro esperado da participação honesta, mas não é sempre verdade que caia o lucro esperado da corrupção. Pelo contrário, a competição pode manter inalterado o ganho de práticas corruptas, se o agente público é capaz de excluir os competidores com sua discricionariedade.⁶

Assim, se o aumento da competição não reduzir a *percepção* de lucro esperado obtido *por meio de corrupção*, ela pode inclusive provocar um aumento de corrupção, porque agora ser corrupto é mais atrativo (participar honestamente geraria lucros muito baixos). Celentani & Ganuza (2002) utilizam exatamente essa intuição para oferecer condições em que o aumento de competição pode levar a um aumento da corrupção (veja sua Proposição 9 e discussão subsequente).

Além de Celentani & Ganuza (2002), há outros autores que sugerem que o aumento do número de potenciais participantes pode não ser vantajoso para a sociedade. Isto pode levantar dúvidas aos dois objetivos citados (aumentar publicidade e reduzir custos de participação), porque eles também implicam em aumento do número de participantes

⁵ Essa hipótese é bastante razoável, pelo menos no que diz respeito ao âmbito comercial e industrial, que formam o conjunto de possíveis fornecedores. Mesmo assim, para os casos de localidades remotas, em que se possa argumentar a precariedade ou inexistência de meios eletrônicos, poder-se-ia buscar alternativas excepcionais.

⁶ Isso mostra a necessidade de considerar com cuidado a questão da discricionariedade do agente público. Ela é abordada na subseção 2.3.

potenciais. Respondemos a essa possível dúvida no apêndice, por ser um ponto não necessário ao resto do argumento e por ser de caráter muito mais técnico.

2.2 Formação do conluio

Para que ocorra a corrupção, é necessário que a percepção da oportunidade de lucros extraordinários leve à formação do conluio entre o agente público e uma empresa ou grupo de empresas. Para tanto, não é suficiente que o excesso de renda seja considerável. Alguns problemas precisam ser resolvidos pelo conluio (veja Tirole 1988, capítulo 6):

2.2.1 *Coordenação*: eles precisam combinar antecipadamente suas ações e a divisão da renda e também, muitas vezes, dispor de um permanente canal de comunicação para atualização de informações.

2.2.2 *Defecção*: é importante prevenir que membros do conluio deixem de se comportar como combinado. Para isso, em geral é necessário monitoramento (de suas ações), recompensas e punições.

2.2.3 *Barreiras de entrada*: é importante prevenir que empresas fora do conluio aproveitem os lucros extraordinários criados.⁷

Já discutimos as barreiras de entrada na seção 2.1: se é fácil aparecerem concorrentes externos ao conluio, este tende a ficar bastante instável. Os outros dois pontos evidenciam a conveniência de que os mecanismos de aquisições públicas dificultem a coordenação e facilitem a defecção. A coordenação pode ser dificultada através da redução ou restrição aos contatos diretos entre os agentes públicos e as empresas participantes do processo licitatório. Para facilitar a defecção, pode-se dificultar o monitoramento de ações, por exemplo, criando dificuldades ao conhecimento das ações dos outros agentes.

2.3 O poder discricionário dos agentes públicos

Abramo e Capobianco (2004) argumentam que o principal fator para a corrupção é o acúmulo de poder discricionário nas mãos de agentes públicos, que podem afetar as compras e pagamentos governamentais. Usando tal poder, os agentes públicos podem ajudar ou prejudicar as empresas fornecedoras de produtos e serviços. Como resultado, pode ser economicamente vantajoso para essas empresas “comprar serviços” (ilegais) dos agentes públicos. Esse aspecto foi salientado no item 2.2.

A partir do momento em que a decisão de realizar a licitação já está tomada,⁸ a discricionariedade dos agentes públicos se manifesta de diversas formas:

2.3.1 Na determinação de quem vai ser o fornecedor do produto ou serviço, através de:

- a) especificação de condições excessivamente restritivas para o fornecimento, que excluam antecipadamente competidores;

⁷ O monitoramento das ações de possíveis entrantes é altamente relevante para este ponto.

⁸ Antes dessa decisão, agentes públicos também tem oportunidades de uso discricionário de poder: na previsão orçamentária de recursos (o recente escândalo dos “sanguessugas” contém um exemplo do exercício e comercialização desse poder por parte de alguns deputados); na priorização de aquisições (favorecendo as que sejam mais propícias para um ou outro fornecedor); e na decisão administrativa de lançamento de processo licitatório (uma vez que não há obrigatoriedade de execução do orçamento).

- b) definição imprecisa ou ambígua das condições exigíveis ou adoção de critérios subjetivos para avaliação da qualidade mínima aceitável, que podem ser manipulados na fase de julgamento;
 - c) direcionamento de informações sobre a licitação (incluindo a realização da mesma);
 - d) exclusão do processo formal através de excessivo rigor na interpretação de condições requeridas;
- 2.3.2 Na efetivação da contratação, pois mesmo havendo sido efetuada a licitação, é possível cancelá-la posteriormente;⁹
- 2.3.3 Na aprovação do fornecimento, depois de executado (ou não) o fornecimento:
- a) quando o fornecimento haja sido prestado, o agente público pode negar-se a aceitá-lo baseando-se na definição imprecisa do objeto de fornecimento, bem como em critérios subjetivos sobre a qualidade do serviço;¹⁰
 - b) mais comumente, o agente público pode atestar o fornecimento, mesmo que este não haja sido efetuado. Isso é possível por falta de mecanismos de auditoria independentes.
- 2.3.4 No pagamento do serviço, através da protelação em realizar os pagamentos devidos.¹¹

Da lista acima, fica evidente que há uma grande discricionariedade nas atividades do agente público. Essa discricionariedade não é necessariamente maléfica e pode ser vista inclusive como necessária ao funcionamento do governo. De fato, se todas as decisões fossem sujeitas a procedimentos extremamente formais, a ineficiência se materializaria nos altos custos de controle e, também, na provável sub-optimalidade das decisões.

Evidencia-se, assim, a tensão entre dois objetivos defensáveis: por um lado, a redução da discricionariedade para reduzir as oportunidades de corrupção e, por outro, a simplificação do processo licitatório, para favorecer o funcionamento do governo. Infelizmente, no entanto, a legitimidade do segundo objetivo é usada como escusa para aumentar a discricionariedade do agente público. Um exemplo típico é a dispensa de licitação por motivo de emergência.

Daí depreende-se a necessidade de atacar o problema através da formalização de procedimentos que reduzam a discricionariedade, mas que sejam também simples, rápidos e práticos.

2.4 Aumento da punição esperada

A corrupção é vantajosa se os ganhos esperados superam as punições esperadas (supondo neutralidade ao risco dos agentes). Obviamente, se os agentes são avessos ao

⁹ Isso pode ser usado para não contratar uma empresa que, mesmo não participando do conluio, consiga ganhar a licitação. Isso reduz os ganhos esperados de uma empresa que opere fora de conluio e pode ser um elemento importante para a manutenção da corrupção. Naturalmente, tal procedimento envolve custos para os agentes públicos, representados pelo trabalho de fazer a licitação e pela perda da oportunidade de adquirir o bem ou serviço. Assim, vamos ignorar essa possibilidade, fazendo apenas uma simples sugestão: se um cancelamento é feito, que se exija uma justificativa detalhada para o mesmo.

¹⁰ Isso torna bastante arriscado para um fornecedor entrar em uma licitação caso tenha de enfrentar a má-vontade do agente público.

¹¹ Há em geral limitações para exercer tal poder.

risco, não é necessário que a punição esperada supere os ganhos esperados, mas é sempre verdade que uma maior *punição esperada* reduz a corrupção. Isso não significa que se deve apenas aumentar as punições (como se faz muitas vezes no Brasil), mas se pode também tentar aumentar a probabilidade de punição, como discutimos a seguir.

Para aumentar a probabilidade de detecção da corrupção, é necessário melhorar as condições de exame de dados para detectar anomalias em preços. Uma das formas de conseguir isso é buscar a ampla disponibilização de dados sobre as aquisições. Tais dados podem então ser analisados com a utilização de métodos econométricos que indiquem a existência de conluios. Bajari & Summers (2002) sumarizam algumas dos métodos que podem ser usados com esse objetivo.

Na verdade, pode-se ir além, criando um incentivo para detectar tais incongruências, através do pagamento de gratificações a indivíduos que façam tais descobertas.

Devemos frisar, no entanto, que as informações devem ser organizadas em valores unitários (além de globais), para que seja possível a comparação. Além disso, é importante que haja uma razoável padronização na definição dos produtos (ou serviços) comercializados. A padronização é fundamental, caso contrário levaria a conclusões equivocadas, representadas pela comparação de valores entre objetos ou serviços essencialmente distintos.

Naturalmente há uma grande dificuldade de dispor dessa padronização, especialmente para bens e serviços que tenham uma dimensão importante de qualidade. Para serviços, há ainda dificuldades adicionais, representadas pela arbitrariedade do detalhamento das fases ou componentes do serviço e pela dificuldade em descrever precisamente a complexidade (ou o volume) de um serviço técnico.

Mesmo assim, por difícil que pareça a tarefa, pensamos que a padronização de serviços deve ser buscada, pelas elevadas vantagens que implica: não apenas o combate à corrupção, mas também a redução dos custos de transação (custos para especificar um serviço, entender e cotar tal especificação e fornecer exatamente o que se queria). Assim, a padronização de serviços é algo que supõe benefícios não apenas para o setor público, mas para todo o setor produtivo.

Tal padronização de especificações deve ser vista como um processo contínuo, que pode ser realizada por órgãos técnicos, como associações de normas técnicas ou, talvez, confederações de profissionais. Na subseção 5.1, discutimos os incentivos para que tais organizações tenham interesse em tal processo.

3 Considerações sobre teoria de leilões

Antes de descrever o mecanismo que propomos, devemos fazer algumas considerações sobre teoria de leilões.

3.1 Formatos de leilões

A literatura econômica sobre leilões considera principalmente os leilões de primeiro preço e os leilões ingleses ou abertos. O leilão de primeiro preço é aquele em que vários compradores escrevem seu lance e o entregam para o leiloeiro. Este abre as propostas e compara os valores. O lance mais alto vence e a negociação é feita com tal valor.

Em literatura econômica, chama-se também leilão de primeiro preço à situação em que há apenas um comprador e vários vendedores (em informática e administração costuma-se chamar isso de leilão reverso).¹²

No leilão aberto, os participantes estão em um mesmo ambiente (que nos dias atuais, pode ser o ambiente virtual criado por um sítio na Internet), e observam o preço corrente, decidindo se efetuam novos lances. O leilão termina quando nenhum jogador quer fazer novos lances (ou quando expira o prazo final para os lances).

Não há vantagens claras e bem estabelecidas entre os dois formatos mencionados acima. Vickrey (1961) prova que, sob certas hipóteses, os dois tipos de leilões dão exatamente a mesma receita esperada (Teorema de Equivalência de Receita). Milgrom & Weber (1982) argumentam que uma forma de correlação positiva (afiliação) implica que o leilão aberto é melhor. Este argumento é criticado por de Castro (2007). Maskin & Riley (1984) mostram que aversão ao risco torna o leilão de primeiro preço mais vantajoso. Maskin & Riley (2000) mostram que a assimetria dos participantes pode favorecer um ou outro formato.

Vê-se, portanto, que não há uma clara predominância de um dos formatos. Portanto, também não advogamos nenhuma preferência de um ou de outro, quando os produtos comprados sejam mais ou menos padronizados ou comuns.

3.2 Leilões de produtos com diferentes qualidades

Grande parte da literatura de leilões trata do caso de produtos homogêneos, isto é, em que não há diferenças perceptíveis entre os objetos leiloados (ou ofertados, em casos de leilões de compra). Naturalmente essa é uma restrição muito forte, especialmente para o caso de serviços, que sempre podem ser oferecidos com diferentes qualidades.

Por um lado, está claro que é importante considerar a questão da não-homogeneidade de produtos porque ignorá-lo poderia levar a administração pública a sofrer de outras formas, pela aquisição de serviços de insofrível qualidade. Por outro lado, a forma de resolver essa questão no mundo real é pouco clara.

Um dos primeiros artigos a tratar do tema foi Che (1993), que partiu de considerações sobre as aquisições do Departamento de Defesa americano. Este propôs a utilização de leilões multidimensionais, em que a oferta dos participantes tivesse, além da dimensão preço (p), a dimensão qualidade (q). Uma função de *score* $S(p,q)$ (representando as preferências do comprador) permite agregar as duas dimensões. Ganha o leilão aquele fornecedor que oferece o melhor par preço-qualidade, definido como sendo o par com o maior *score* $S(p,q)$.

Há duas grandes dificuldades nessa abordagem. Uma delas é a medição objetiva da qualidade. Não apenas é difícil de avaliá-la antes da decisão de contratação, como também a qualidade efetiva na entrega do serviço pode diferir da prometida na oferta. Outro problema importante é a definição da função de *score*, que também é arbitrária: dificilmente se poderia afirmar que reflete, de fato, os interesses da administração pública.

¹² Deve-se ainda notar que a terminologia jurídica parece reservar o termo *leilão* para o formato que chamamos de leilão aberto com vários compradores e um vendedor e o termo *pregão* para o que chamamos de leilão com vários vendedores e um comprador. Neste artigo seguimos a terminologia consagrada em economia, que considera todos esses casos como *leilão*.

Dessa discussão, pode-se ver que ainda não existe uma solução satisfatória para o problema de leilões de produtos não homogêneos. De qualquer forma, discutimos a seguir duas direções que poderiam ser perseguidas para mitigar o problema.

Uma delas é a busca de referência em outros mercados ou negociações. Se um serviço ou produto é oferecido por um profissional ou empresa de forma usual em um mercado normal por um determinado preço, então pode-se tomar tal preço como justo. Quando nos referimos a mercado normal, queremos dizer sem os vícios de distorção de preço artificialmente criados. Colocamos a expressão de “forma usual” para refletir o fato de que não se trata de tomar como referência um único ou poucos casos de negociação.¹³

Naturalmente, há uma dificuldade muito grande em obter tais informações e provavelmente seria necessário criar um mecanismo para obtê-las. Isso poderia ser idealizado através da criação de um portal G2B (government-to-business), de compras públicas, mas que também permitisse negociações B2B (business-to-business). As negociações B2B poderiam ser usadas como balizadoras de preço para a administração pública.¹⁴ Isso permitiria organizar as informações comparativas de que falamos anteriormente. Além disso, poderia ter um efeito positivo sobre a própria indústria (através da redução dos custos de transação), uma vez que portais B2B não conseguem se firmar, muitas vezes, por não haver suficiente escala e atratividade para mantê-lo. Como o governo é um comprador bastante grande, poderia oferecer as condições básicas para que este operasse. Naturalmente, há consideráveis dificuldades em realizar tal idéia, não apenas do ponto de vista operacional, mas também jurídico. É útil descrevê-la, de qualquer forma, uma vez que se pode encontrar no futuro alguma maneira prática de implementá-la.

Talvez a forma mais simples de resolver o problema da qualidade é especificar apenas o serviço e esperar que a qualidade possa ser aferida pela “marca”, isto é, pela empresa que vai prestá-la. Essa é a prática comum no meio privado e, embora seja estritamente ilegal, muitas vezes é o que ocorre também nas aquisições públicas brasileiras. Para isso, excluem-se os concorrentes que não tenham nomes (marcas) tão conhecidos na fase de desclassificação de propostas, usando a discricionariedade no julgamento das propostas. Obviamente, isso pode ser motivado não por preocupações de qualidade, como se costuma afirmar, mas por outras motivações, muitas vezes ligadas à corrupção.

Para evitar a utilização inapropriada dessa forma de exclusão, seria útil aumentar levemente o custo de excluir empresas, invertendo as fases de julgamento de propostas e de preços. Uma empresa que já sabe que tem o menor preço pode ter maiores incentivos para questionar desclassificações que não sejam justas. De fato, o ganho esperado da contestação é maior do que no caso em que é desclassificada antes da abertura dos preços, porque não sabe se ganharia na fase seguinte (de preços).

Por outro lado, se a empresa concorrente não apresenta níveis de qualidade suficientes, o agente público poderá – na verdade, deverá – desclassificá-la. A obrigatoriedade de atendimento às especificações dá origem a essa necessidade. No entanto, o agente público pode temer pelas acusações de favorecimento e pode não exercer o suficiente esforço para desclassificar ofertas de qualidade insuficiente. Como resultado, a inversão de fases deverá provocar uma redução das desclassificações, que poderá ser prejudicial

¹³ Vale a pena ressaltar que, especialmente para serviços, isso exige uma razoável padronização na definição, como discutimos na subseção 2.4.

¹⁴ Algumas das compras feitas pelo setor público não têm paralelo no setor privado, como por exemplo a compra de equipamentos militares. A idéia não se aplicaria a esse tipo de compras, mas aos itens que também são adquiridos pela iniciativa privada, como por exemplo itens de consumo, materiais de informática, remédios e mesmo vários tipos de serviços, incluindo muitos serviços de engenharia.

na dimensão da qualidade, isto é, pode ser que muitas propostas com qualidade inferior sejam aceites.

Assim, há algumas possíveis desvantagens nessa inversão. Na subsecção 4.1, apresentamos uma solução alternativa que tenta reduzir os inconvenientes acima apontados.

4 Discussão sobre mecanismo de licitação

Nas secções anteriores, discutimos os seguintes objetivos a se perseguir na definição de mecanismos de licitação que sejam mais robustos à corrupção:^{15,16}

- 4.1. Aumentar a publicidade das licitações e reduzir os custos de entrada nas licitações públicas.
- 4.2. Formalizar o contato entre o agente público e as empresas concorrentes, e restringir as informações que permitam monitoramento de ações, de forma a dificultar a formação de conluíus.
- 4.3. Diminuir o poder discricionário de agentes públicos para erguer barreiras de entrada.
- 4.4. Facilitar o monitoramento dos preços praticados, visando aumentar a probabilidade de deteção e punição.
- 4.5. Preservar a possibilidade de diferenciação de produtos por qualidade, evitando discricionariedade excessiva por parte do agente público.

A seguir apresentamos algumas idéias para a definição de um mecanismo de licitação que busca atender aos objetivos acima citados.¹⁷

O ponto básico da proposta é dividir as atribuições ligadas às licitações em dois órgãos independentes, que chamaremos de *órgão comprador* e *órgão licitante*.¹⁸ O órgão comprador é aquele interessado na aquisição dos bens ou serviços e quem faz a especificação da licitação.¹⁹ O órgão licitante tem a atribuição de formatar o pedido em uma licitação, dar-lhe publicidade e receber as propostas. Detalharemos abaixo as funções de cada um:

Funções do órgão comprador:

- a) Especificar o pedido de bens ou serviços.²⁰

¹⁵ Como afirmamos na introdução, tais características alcançam concessões e alienações, e não apenas licitações para aquisição de bens e serviços. Manteremos, porém, a preocupação básica em relação a este último tipo.

¹⁶ O objetivo 4. k é derivado da discussão na subsecção 2. k , para $k=1, \dots, 4$. O objetivo 4.5 corresponde à questão discutida na subsecção 3.2.

¹⁷ Naturalmente, não temos a pretensão de dizer que tal idéia é perfeita ou acabará com a corrupção. A única pretensão é de que está alinhada com os objetivos acima citados e, portanto, acreditamos que levaria a uma redução do nível atual de corrupção.

¹⁸ Não é realmente necessário criar um órgão licitante novo: no Brasil, tal órgão licitante poderia ser uma adaptação do atual Comprasnet. Ver seção 6 para maiores discussões sobre a situação atual. Na seção 5.3, discutimos porque propomos a separação dos órgãos e não restringimos a proposta a simplesmente fazer compras por meio eletrônico.

¹⁹ Há casos em que uma empresa é contratada para fazer um projeto executivo e uma especificação, para posterior licitação. A especificação original, no entanto, é feita pelo que estamos chamando de órgão comprador.

²⁰ Naturalmente, tal especificação terá de ser sempre detalhada e, portanto, exigirá muito maior extensão para aquisições complexas.

- b) Enviar a especificação, por meio eletrônico.²¹
- c) Esclarecer questões das empresas interessadas, encaminhadas pelo órgão licitante.
- d) Julgar as propostas, quando seja necessário verificar questões ligadas à qualidade (ver subseção 4.1).
- e) Celebrar o contrato de fornecimento.
- f) Fiscalizar a entrega do bem ou serviço, informando ao órgão licitante quaisquer problemas com o fornecedor.²²
- g) Efetuar o pagamento e encerrar o contrato.²³

Funções do órgão licitante:

- a) Manter um cadastro de empresas interessadas em fornecer à administração pública.
- b) Receber as especificações de aquisição de bens e serviços (por via eletrônica) dos órgãos compradores.
- c) Transformar tais especificações em processos de licitação, publicando-as em seu sítio na Internet.
- d) Avisar a todos os potenciais fornecedores a introdução de uma nova licitação.
- e) Promover o contato (de forma anônima, tanto quanto possível) entre os possíveis fornecedores e o órgão comprador, para esclarecimento de dúvidas.²⁴
- f) Receber as propostas, de forma confidencial, incluindo a descrição técnica e as propostas de preços, individuais e totais.
- g) Enviar propostas ao órgão comprador para julgamento, quando for o caso.
- h) Publicar em seu sítio na Internet o resultado da licitação.
- i) Disponibilizar em seu sítio na Internet conjuntos de dados em formato conveniente para estudos comparativos de preços, por qualquer órgão ou pessoa interessada.²⁵
- j) Manter registro de reclamações do fornecedor com respeito ao órgão comprador (ocorrência de atrasos de pagamento, por exemplo – ver item 2.3.4).
- k) Promover auditorias internas e externas de seus sistemas e de suas práticas, publicando os relatórios dessas auditorias (mais comentários à frente).

²¹ Mecanismos para garantir a legitimidade dessa troca de documentos devem ser obviamente criados.

²² Esta informação pode ser usada pelo órgão licitante para impedir que tal fornecedor participe de outras licitações.

²³ Na prática, o órgão comprador tem, ainda, a possibilidade de fazer aditivos ao contrato. Entendemos que isso pode permitir uma renegociação de preços e sua prática deve ser bastante restringida.

²⁴ Tal contato será, tanto quanto possível, eletrônico e mantido disponível a todos os interessados. Os possíveis fornecedores deverão ser estimulados a manter o anonimato em todos esses contatos. O órgão comprador deverá evitar divulgar nomes de pessoas responsáveis ou telefones para informação direta. Pode-se inclusive penalizar contatos que não passem pelo órgão licitante. Naturalmente, tais contatos vão acabar ocorrendo. O ponto não é torná-los impossíveis, já que isso não parece viável, mas dificultar a coordenação necessária à formação do conluio, assim como facilitar a entrada de empresas não participantes do conluio.

²⁵ Pode ser conveniente omitir informações que permitam a identificação de empresas, para não levar a preocupações estratégicas por parte destas com respeito à revelação de informações sensíveis.

- l) Contratar auditores independentes para fiscalizar a entrega final de algumas obras ou serviços.²⁶
- m) Manter registro sobre problemas de execução do fornecimento, relatados pelo órgão comprador.²⁷
- n) Encaminhar relatórios periódicos ao Tribunal de Contas, informando qualquer irregularidade encontrada.

O ponto central da idéia apresentada aqui é a divisão de tarefas que atualmente são executadas todas por um mesmo órgão.

A publicidade que o órgão licitante dará a todas as licitações públicas, tornando-as amplamente conhecidas em seu sítio na Internet, independentemente do seu valor, bem como a simplificação das condições para participação, atendem ao objetivo 4.1. Acreditamos ser factível e bastante vantajoso que se viabilize que todos os casos de aquisições de bens e serviços passem por esse órgão licitante, inclusive os casos de dispensa de licitação (por exemplo, por emergência). Nos casos excepcionais, as regras poderiam ser flexibilizadas, mas pelo menos a administração pública se beneficiaria da publicidade do processo e dos outros mecanismos de controle que tal órgão pode oferecer.

O contato entre as empresas e o órgão comprador é bastante formalizado e conta agora com um intermediário. A idéia é que isso aumente os custos de coordenação (objetivo 4.2).

Além do mais, empresas externas ao conluio podem participar de forma anônima da licitação. Desta forma, o órgão comprador não tem nenhum poder de monitoramento das ações de outros agentes e nem fica sabendo se há concorrentes. Assim, não pode favorecer membros de conluios com informações privilegiadas (ver item 2.3.1, c). A discricionariedade do agente público é bastante reduzida (objetivo 4.3), ficando restrita agora apenas a aspectos ligados à qualidade. Mesmo assim, os procedimentos ligados a esse julgamento podem ser mais formalizados, como discutimos abaixo. Deve-se enfatizar ainda a redução da discricionariedade no recebimento das obras (ver item 2.3.4), uma vez que existe a possibilidade de fiscalização posterior.

As informações são centralizadas pelo órgão licitante, que pode combiná-las e disponibilizá-las (objetivo 4.4).

A idéia é prática e permite lidar, mesmo de forma eletrônica, com especificações para produtos com diferenciação na dimensão da qualidade (objetivo 4.5).

4.1 Julgamento das propostas

Em casos em que exista a dimensão da qualidade, o julgamento das propostas pode ser o usual ou admitir a inversão das fases de aceitação técnica e comparação de preços.

A forma usual, em que há primeiro a verificação da adequação técnica para depois haver a comparação dos preços, também poderia ser executada através do órgão

²⁶ Essas fiscalizações não precisam ser exaustivas. Um sistema automatizado poderia sortear tais fiscalizações. Note-se que esta fiscalização é independente da que realiza o órgão comprador (esta sim é sempre exigida).

²⁷ Além de usadas para suspender cadastros, tais informações poderiam ser passadas a outros órgãos compradores e a árbitros na fase de julgamento das propostas.

licitante. Uma diferença útil, porém, seria que as ofertas (preços) dos diversos fornecedores ficam gravadas no sistema do órgão licitante. Embora possa ser conveniente a não divulgação desses valores, eles podem ser usados para indicar a necessidade de monitoramento maior do contrato (fiscalizações posteriores) e de futuras licitações promovidas pelo órgão comprador.

A inversão das fases de verificação de adequação técnica e comparação de preços tem a vantagem de colocar no agente público um custo maior para rejeitar uma proposta sabidamente mais barata. Como discutimos ao final da subseção 3.2, esta proposta tem vantagens e desvantagens. Por um lado, torna-se mais difícil que o agente corrupto desclassifique empresas que não atuem dentro do conluio. Por outro, é possível que a administração pública acabe adquirindo serviços de qualidade insuficiente.

Um aperfeiçoamento em relação a esse mecanismo pode ainda ser considerado, como descrevemos a seguir. Basicamente, consiste em que as empresas concorrentes possam apresentar, elas também, contestações à qualidade de uma determinada proposta. Isso é vantajoso porque tais empresas detêm, em geral, mais conhecimentos técnicos que os agentes públicos e têm incentivos claros para apresentar tais contestações, além de não temer as acusações de favorecimento que o agente público pode temer. O mecanismo de julgamento poderia ser sistematizado da seguinte forma:

- 4.1.1 As empresas participantes da licitação, além do órgão comprador, recebem a oferta da empresa com menor oferta (sem a informação dos valores).
- 4.1.2 Tanto o órgão comprador quanto as competidoras podem contestar o atendimento ao nível mínimo de qualidade.
- 4.1.3 A empresa com menor oferta deve se manifestar sobre a(s) contestação(ões).
- 4.1.4 Tanto o órgão comprador quando as competidoras podem ficar satisfeitas com a resposta ou não. Se todos aceitam, a licitação é concluída com essa ganhadora.
- 4.1.5 Se não há concordância, o órgão licitante convoca um árbitro independente, que se manifestará definitivamente, sobre a adequação técnica da proposta.²⁸ Se a contestação é feita pelas empresas competidoras, então estas devem pagar os custos de convocação do árbitro (estipulado previamente).²⁹

Pensamos que este último procedimento evita vários problemas da inversão simples e tem vantagens sobre o procedimento usual, além de possibilitar a aquisição de serviços com a dimensão da qualidade.

4.2 Outras vantagens da idéia

As vantagens da criação do órgão licitante, como descrita acima, não se limitam aos objetivos 4.1-4.5. O procedimento concentra várias atividades mais ou menos formais do processo de licitação em um único órgão, que poderá executá-las de maneira mais eficiente. Mais ainda, o uso de sistemas informatizados permite antecipar uma

²⁸ O órgão licitante deve contar com árbitros pré-cadastrados. A escolha do árbitro deve ser aleatória e não revelada. Devem ser criados mecanismos de supervisão da atuação desses árbitros, para que também não haja a possibilidade de formação de conluíes. Em particular, devem contar com tempo exíguo para dar seu parecer e ser proibidos de qualquer contato não formal com as empresas competidoras.

²⁹ Uma preocupação justa que há é o tempo para os recursos e impugnações em relação às licitações. Essa sistemática fixa os procedimentos e os resolve, mesmo para casos complexos, em tempos determinados. Naturalmente, licitações não complexas poderão ter critérios para julgamentos simplificados e até a inversão simples, como anteriormente descrito.

considerável economia de escala. Os custos envolvidos na aquisição de bens e serviços seriam sensivelmente reduzidos.

Para os órgãos compradores, todo o processo é simplificado, porque deixa de ser responsável por muitas atividades que nem sempre é capaz de executar bem (como dar publicidade a suas licitações).

Além do mais, a divulgação das licitações por Internet supõe o uso de um meio de divulgação mais barato e eficiente que a divulgação avulsa de licitações em jornais. A publicidade de compras poderia ficar reduzida unicamente à divulgação do sítio na Internet do órgão licitante.

4.3 Os serviços do órgão licitante podem ser estendidos a empresas

Pensamos que as vantagens discutidas acima são suficientes para justificar a concentração de todas as aquisições públicas de bens e serviços em um único órgão licitante.

No entanto, os motivos apresentados na subseção 3.2 sugerem a conveniência de estender os serviços de divulgação de licitações para empresas e organizações não-públicas.³⁰ Em outras palavras, o órgão licitante poderia se converter em um órgão não apenas G2B (*government-to-business*), mas também B2B (*business-to-business*). As informações dessas transações (mantendo a necessária proteção à identidade) poderiam ser usadas para uma detecção mais perfeita de práticas de corrupção, por permitir a comparação de aquisições públicas e privadas.³¹

Naturalmente, poder-se-ia cobrar por tais serviços, mas em nosso entender os valores dessa cobrança deveriam ser extremamente limitados, para cobrir apenas custos variáveis, e mesmo assim, postergados até uma etapa em que o órgão licitante já operasse com considerável estabilidade e publicidade.

Uma vantagem adicional de estender os serviços do órgão licitante para empresas em geral seria o impacto na redução de custos de transação para todo o setor produtivo. Além do mais, atuaria como um incentivador dos esforços de padronização de produtos e serviços, cujas vantagens já discutimos na subseção 2.4 e de cuja viabilização se ocupa a subseção 5.1.

5 Comentários gerais

5.1 Padronização de serviços

Como já discutimos anteriormente, é extremamente benéfica, ainda que difícil, a padronização da especificação de serviços técnicos (ver subseções 2.4 e 3.2). Essa padronização tem de ser realizada por órgãos técnicos. O objetivo principal dessa padronização é fornecer definições precisas de como especificar produtos e serviços, incluindo aspectos relativos à sua qualidade e considerando a evolução da tecnologia. Naturalmente, será desejável atualizar periodicamente tal padronização.

³⁰ A lei de licitações (Lei 8.666) já abrange as empresas públicas. Assim, é natural pensar que estas teriam de usar também o órgão licitante.

³¹ Obviamente, organizações não públicas poderiam especificar com liberdade a forma preferida de julgamento, não seriam submetidas a fiscalizações e deveriam contar com proteções legais para suas informações. Veja-se a subseção 5.2 sobre como auditorias externas poderiam garantir tal segurança.

Uma questão relevante é como se poderia incentivar o desenvolvimento de tais padronizações. A forma mais óbvia é a “contratação” pública dos serviços de padronização. No entanto, devemos enfatizar que tal padronização pode ser benéfica aos profissionais técnicos em dois aspectos.

Primeiro, com a definição de padrões de qualidade objetivos, que possam ser verificados em especificações de serviços, os melhores profissionais poderão garantir a possibilidade de serem remunerados por tal qualidade também nas licitações públicas e não apenas no mercado privado.³²

Segundo, ao promover a redução da discricionariedade dos agentes públicos e, portanto, a corrupção, tais padronizações levarão a uma diferente proporção de remuneração. Uma empresa corrupta direciona seus lucros mais para seu dono e para o agente público corrupto. Esta não precisa pagar muito bem aos seus técnicos porque estes não fazem diferença na hora de ganhar a licitação e auferir lucros extraordinários. Por outro lado, uma empresa honesta, cuja vitória na licitação depende muito mais da qualidade de seus profissionais, acabará por remunerá-los de forma melhor.

Assim, está alinhado aos interesses dos profissionais técnicos contribuir para a padronização das definições de serviço e para o combate à corrupção.³³

5.2 Importância de auditorias externas no órgão licitante

Um dos objetivos importantes do mecanismo de licitação é evitar a discricionariedade do agente público. Assim, é importante evitar que a transferência de competências do órgão comprador para o órgão licitante signifique apenas uma transferência de discricionariedade. Em outras palavras, os procedimentos deste último teriam de ser bem formalizados e sujeitos a controles. O mecanismo descrito acima deixa, de fato, pouco espaço discricionário para o órgão licitante, pois este não toma decisões e só age por iniciativa de terceiros. A maior oportunidade de “prestação de serviços” corruptos por parte de componentes de tal órgão está ligada ao que descrevemos no item 2.3.1, c: o fornecimento de informações privilegiadas.

Para combater essa possibilidade, é particularmente importante que haja auditorias externas, principalmente sobre os sistemas e sobre as informações que foram vistas por cada funcionário. Por exemplo, o sistema tem de ser auditado de forma a garantir que todas as consultas a preços e identidades de fornecedores fiquem gravadas, com a respectiva identidade do funcionário que as consultar. Estas auditorias deveriam ser feitas periodicamente, por pelo menos duas entidades independentes, de reconhecida competência técnica.

Além da auditoria sobre o sistema, deveriam ser feitas periódicas revisões das consultas dos funcionários às informações das licitações, para detectar consultas irregulares ou sem justificativa. (Consultas a preços durante licitações em andamento serão desnecessárias em geral e, portanto, deverão ocorrer apenas em casos excepcionais.) Também é importante que tais auditorias sejam executadas por elementos externos e

³² É verdade que especialistas são às vezes contratados pela administração pública através de procedimentos de inexigibilidade de licitação ou indiretamente, através de agências de fomento (Banco Mundial, BIRD, etc.) No entanto, é mais difícil que ganhem licitações honestas em que as escolhas devam recair apenas sobre preços.

³³ Deve-se notar que medidas que levem à contratação de serviços sem consideração por sua qualidade atua de forma contrária ao interesse de profissionais técnicos. Assim, é razoável supor que tais medidas sofrerão oposição por parte de associações de profissionais.

independentes. Observe-se que não é necessário que os auditores tenham acesso à informação consultada, mas apenas ao fato de ter havido a consulta.

Os custos destas auditorias não serão muito grandes e parecem ser plenamente justificados por sua importância. Além do mais, a lei deveria proteger as informações consideradas não públicas (como a identidade dos fornecedores ou os preços não vencedores) com critérios similares ao sigilo bancário, isto é, tais informações só poderiam ser reveladas através de ordem judicial.

5.3 Por que um (único) órgão licitante independente?

Esperamos ter deixado claro que uma das principais contribuições do órgão licitante é a intensiva utilização de meios eletrônicos (Internet) nas compras públicas. Isso já é em grande parte feito no Brasil (veja seção 6). No entanto, em nossa apresentação, enfatizamos o aspecto de haver um órgão independente. Queremos esclarecer esse ponto.

Em primeiro lugar, não há realmente a necessidade de que seja único. Atualmente no Brasil, já há vários portais distintos, como o do governo federal, o do Banco do Brasil e de alguns estados (São Paulo, Minas Gerais, etc.). A vantagem de que seja único está representada pelos custos de desenvolvimento, ou melhor, de aperfeiçoamento contínuo,³⁴ bem como pelos custos de supervisão. Embora o uso de leilões eletrônicos traga um grande benefício ao combate à corrupção, não podemos ser ingênuos ao ponto de pensar que eles resolverão todos os problemas de corrupção em compras públicas. Como apontamos acima, é muito importante a questão da informação.

Se um órgão público usa um sistema que permite monitoramento de lances e passagem de informações de lances a terceiros, é possível que até facilite algumas práticas corruptas. Neste caso, o uso de procedimentos eletrônicos poderia ser inclusive maléfico. Assim, como procuramos enfatizar na subseção anterior, *é muito importante* haver uma fiscalização intensa sobre os sistemas e sobre as práticas dos órgãos gerenciando os portais uma vez que a baixa eficácia nessa fiscalização abriria muitas possibilidades de corrupção. Naturalmente os custos de supervisão seriam reduzidos com a concentração dos portais ou órgãos licitantes.

Outra vantagem se materializa pelo lado dos fornecedores. É muito mais fácil monitorar apenas uma fonte de informações sobre licitações que vários portais distintos, com diferentes formatos e metodologias. Além do mais, a existência de vários portais multiplica as exigências cadastrais e, portanto, eleva os custos de participação.

Cabe destacar que a concentração em um órgão tornará mais fácil o controle das aquisições para fiscalizações posteriores. O órgão licitante não tem nenhum poder discricionário sobre as aquisições, mas pode atuar no sentido de aumentar a probabilidade de detecção de irregularidades. Na verdade, pode dar prêmios para indivíduos que identifiquem irregularidades usando os dados que disponibilizará, bem como poderá ordenar fiscalizações de obras recebidas. Tudo isso exige a atribuição específica de tais funções a um órgão independente.³⁵

³⁴ É importante manter um aperfeiçoamento contínuo da listagem e classificações de produtos, das formas de especificação, etc. Além disso, é necessário investimento contínuo em atualização das ferramentas tecnológicas utilizadas (por questões de segurança, por exemplo) e aperfeiçoamento do sistema (para mantê-lo amigável, prático, livre de falhas, etc.).

³⁵ É possível que haja superposição de funções com os Tribunais de Contas, mas não vemos problemas em relação a isso, pelo menos a princípio. Os custos de duplicação da verificação podem ser compensados pelo aumento da probabilidade de detecção de irregularidades.

Gostaríamos de enfatizar que a principal razão para a separação das funções de licitação entre dois órgãos é exatamente informacional. Como discutimos na seção 2, um requisito importante para a estabilidade do conluio é a capacidade de monitoramento. Se todo potencial novo entrante tem de passar pelo agente corrupto para se cadastrar, para ter acesso ao edital, para receber informações relevantes, etc., tal agente ficará imediatamente informado dos movimentos do mesmo e, por conseguinte, pode atuar a respeito. Por exemplo, pode intimidar o novo entrante, tentar fazê-lo entrar no conluio, avisar aos outros participantes do conluio, etc. Assim, a estabilidade do conluio depende bastante desse aspecto informacional.

A separação entre dois órgãos permite concentrar muito da informação em um órgão sem poder discricionário (órgão licitante), com severos controles sobre tal informação. Com isso, a atuação dos agentes corruptos fica realmente prejudicada.

É claro que a criação do órgão licitante também modificará atribuições com substanciais economias de escala em relação aos procedimentos de licitação, trazendo redução de custos por esta outra via. De qualquer forma, repetimos, ao propor a separação entre dois órgãos, tínhamos em vista principalmente o aspecto informacional, por sua importância no combate à corrupção.

6 Situação atual e perspectivas

A Lei de licitações (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) procurou formalizar os procedimentos de aquisição de produtos e serviços para dificultar as práticas de corrupção. Esta lei trouxe inúmeros aperfeiçoamentos ao processo de aquisições públicas (ver Abramo e Capobianco 2004). Ela prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As diferenças entre as mesmas estão nos valores, no tipo de transação (aquisição de produtos, serviços ou alienação de bens públicos), na forma de divulgação, nos prazos, nos procedimentos de julgamento e de recurso, etc. Embora não vede a utilização de procedimentos eletrônicos, atualmente a lei não põe ênfase à sua utilização.

Uma iniciativa mais recente foi a introdução da modalidade de pregão, pela Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000 e pela lei 10.524, de 15 de agosto de 2002 e a criação do portal Comprasnet pelo governo federal. Este realiza pregões eletrônicos para a aquisição de produtos comuns (padronizados) por parte da administração pública. Também vários outros órgãos públicos e unidades federativas têm seus próprios portais, como por exemplo, o Banco do Brasil, os estados de São Paulo, Bahia, Minas Gerais, etc.

Um anteprojeto de lei em tramitação no Congresso (7.709/2007) dá ênfase ao uso de leilões nas compras governamentais, em muitas das direções que propomos aqui. A tabela seguinte explora a relação entre as idéias apresentadas no anteprojeto e as expostas nesse artigo:

Artigo ³⁶	Proposto no anteprojeto	Nossa sugestão
Art. 2º § 2º	Obrigatoriedade da modalidade <i>pregão</i> para bens comuns (ou seja, padronizados). ³⁷	Obrigatoriedade de procedimentos eletrônicos (não necessariamente pregão) para <i>todas</i> as aquisições de bens e serviços, bem como alienações, locações e concessões de bens públicos (através de um órgão licitante).

³⁶ O número do artigo refere-se ao artigo a ser modificado na lei 8.666 pelo anteprojeto.

³⁷ O decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005 já estabelece essa obrigatoriedade.

Art. 20 § 2º	Qualquer modalidade de licitação <i>poderá</i> ser feita pela Internet	Todas as licitações <i>deverão</i> ser feitas por Internet, através do órgão licitante. Naturalmente, a lei deveria especificar um tempo prudente (2 ou 3 anos) para que a administração se prepare para que isso seja possível.
Art. 21 § 5º e 6º	A publicação na Internet substitui a publicação oficial.	A publicação na Internet substitui a publicação oficial <i>e</i> a publicação em meios de comunicação. Deverá haver apenas publicidade constante sobre o portal de compras do governo.
Art. 22 § 7º	Repetição do convite caso não haja 3 propostas válidas.	Não será necessária a repetição, se a licitação foi feita de forma regular.
Art. 24.	Nenhuma alteração sobre os casos de <i>dispensa de licitação</i> .	Redução drástica dos casos de dispensa de licitação. Salvo melhor juízo, poder-se-iam suprimir <i>todos</i> os casos de dispensa de licitação. Regras favoráveis poderiam ser incluídas para preferências de aquisição em algumas situações. Tais regras atuariam na fase de julgamento das propostas. Em casos de emergência, os prazos e o detalhamento da especificação poderiam ser reduzidos.
Art. 25.	Nenhuma alteração sobre os casos de <i>inexigibilidade de licitação</i> .	Mesmo nos casos de inexigibilidade, os procedimentos formais poderiam ser seguidos, com modificações na forma de julgar as propostas. Isso promoveria a transparência.
Art. 43	Possibilidade de inversão dos procedimentos de julgamento.	Proposta alternativa de julgamento de propostas, como descrita na subseção 4.1.

Da tabela acima, vê-se que há importantes avanços no anteprojeto de lei apresentado. No entanto, mais poderia ser conquistado.

7 Conclusão e sumário da contribuição

No presente artigo, realizamos as seguintes contribuições:

- 1) análise da corrupção e das condições necessárias à mesma.
- 2) descrição das oportunidades de uso do poder discricionário por parte de um agente público para o favorecimento de empresas;
- 3) descrição e análise, no apêndice, dos resultados de Levin & Smith (1994) sobre o número de participantes potenciais, evidenciando que suas conclusões não se aplicam às aquisições públicas no Brasil;
- 4) proposta de criação de um órgão licitante com grande utilização da Internet, responsável por várias atividades que combatam a corrupção em licitações públicas

e cujos *serviços sejam estendidos a organizações privadas* e não apenas a todas as organizações públicas.

- 5) proposta de mecanismo de julgamento de ofertas, para o caso de bens ou serviços em que a qualidade seja importante.

Esperamos que tais idéias contribuam ao aprimoramento do procedimento brasileiro de licitação. Naturalmente, não temos a pretensão de dizer que a proposta é ótima ou que acabará com a corrupção. A única pretensão é de que as idéias propostas estão alinhadas com os objetivos citados como interessantes para o combate à corrupção em licitações públicas.

Apêndice

Levin & Smith (1994) e Menezes & Monteiro (2000) sugerem que o aumento de potenciais participantes em um leilão pode não ser benéfico para o vendedor ou para a sociedade. A seguir, analisamos tal resultado. Seguiremos exatamente o tipo de leilão considerado por Levin & Smith (1994), isto é, os participantes são compradores e há apenas um vendedor. Obviamente, essa situação é simétrica ao caso de um comprador e vários vendedores, que corresponde à aquisição de bens e serviços que estamos analisando preferencialmente neste artigo.

Levin & Smith (1994) consideram o leilão de um único objeto,³⁸ cujo valor é $V \in [0, \bar{v}]$ para os compradores e 0 para o vendedor. Há N potenciais compradores simétricos. O leilão ocorre em dois estágios. No primeiro estágio, eles decidem se participam do leilão. Os que decidem participar dão o lance no segundo estágio, incorrendo num custo $c > 0$, que podemos interpretar como o custo de preparar o lance. Ganha aquele que der o maior lance. Levin & Smith (1994) permitem que o vendedor cobre uma taxa de participação (ou de entrada) e , bem como estabeleça um preço mínimo (ou de reserva) R para o bem. Os autores mostram que existe um número n^* tal que todos compradores participam se $N \leq n^*$, e se $N > n^*$, os compradores escolhem participar do leilão independentemente, com probabilidade $q < 1$. De fato, n^* é o número de participantes tal que o lucro esperado de participar do leilão é tão baixo que não compensa o custo de participação c .

Eles analisam o valor do bem-estar social do leilão, ou simplesmente valor social do leilão (S), que é a soma dos lucros esperados dos compradores (B) e do vendedor (Π):

$S(q, \Omega) = B(q, \Omega) + \Pi(q, \Omega)$, onde $\Omega = \{c, N, R, e\}$ denota o conjunto de parâmetros para o leilão (ver sua equação 5). Há duas situações importantes a analisar: o caso de valores comuns e o de valores privados.

No primeiro caso, o valor do objeto leiloado independe do número de compradores. Neste caso, o valor social do leilão é dado por

$$S(q, \Omega) = [1 - (1 - q)^N]V - qNc.$$

³⁸ Estamos interessados em compras governamentais, que se sucedem no tempo. Assim, a limitação da análise a um único leilão é considerável. Isso diminui a força dos argumentos de Levin & Smith (1994) quando aplicados ao nosso caso. O fato de os leilões se sucederem aumenta o interesse por um número grande de compradores. Podemos ver isso, por exemplo, através da consideração de limitação da capacidade produtiva. É bom ter mais empresas em possibilidade de ofertar porque uma ou poucas empresas não são sequer capazes de ofertar tudo que o governo demanda.

Aqui, o termo em colchetes representa a probabilidade de que haja pelo menos um comprador no leilão, enquanto o último termo representa o custo de preparar os lances, incorrido por qN potenciais compradores (em termos esperados). Em sua proposição 8, os autores provam que, em equilíbrio e com o uso da escolha ótima de R e e , a probabilidade de não haver compradores, $(1 - q)^N$, aumenta com N , se $N > n^*$. Ou seja, mesmo havendo mais compradores potenciais, a escolha ótima da taxa de participação faz com que haja menos participantes efetivos.

No caso de valores privados, cada comprador tem uma avaliação diferente para o bem, que é independentemente obtida de uma mesma distribuição. Seja V_n o valor esperado da avaliação mais alta, quando há n compradores. Naturalmente, V_n cresce com n . Neste caso, não é difícil ver que o valor social do leilão é dado por

$$S(q, \Omega) = \sum_{n=1}^N \binom{N}{n} q^n (1 - q)^{N-n} V_n - qNc.$$

Em sua proposição 9, eles mostram que também nesse caso, a escolha ótima da taxa de participação faz com que S seja decrescente com N , se $N > n^*$.

A conjunção dos dois resultados expostos acima é que indica que um número grande de participantes potenciais N pode ser indesejável. No entanto, observemos primeiro que isso só vale se (1) $N > n^*$; (2) a política ótima de taxa de participação é adotada. Analisemos o que isso significa.

Em primeiro lugar, como dissemos acima, n^* é o número de participantes tal que o lucro esperado de participar do leilão é tão baixo que não compensa o custo de participação c . Quanto menor o custo de participação, mais alto n^* e, portanto, mais difícil que a condição (1) seja satisfeita. Se o custo de participação for próximo de zero, o número potencial de compradores N tem de ser realmente muito alto para que seja ruim aumentar ainda mais tal número.³⁹

A segunda hipótese é a escolha ótima da taxa de participação. Em termos simples, o vendedor aumenta a taxa de participação exatamente para limitar a perda social com o custo de preparar o lance c (os autores provam que os objetivos do vendedor e os objetivos sociais estão alinhados). Ora, novamente aqui vemos que o custo de participação joga um papel importante na conclusão.

Se o vendedor não utiliza a política ótima, ou seja, não varia a taxa de participação com o número potencial de compradores, então a segunda hipótese é simplesmente não satisfeita. Esse é exatamente o caso do Brasil, em que não há taxas de participação para licitações públicas.

Da análise feita, concluímos que as condições necessárias para os resultados de Levin & Smith (1994) não são satisfeitas na situação considerada. A análise também fornece mais argumentos para enfatizar a importância de que o custo de participação seja o menor possível.

O modelo de Menezes & Monteiro (2000) é construído com mais cuidado em relação a algumas características relevantes para a análise de leilões, como por exemplo, a ordem de recebimento da informação privada e o conhecimento ou não do número de participantes. Eles também mostram que o vendedor *pode* ser prejudicado com o aumento do número de participantes, mas infelizmente seu resultado não apresenta uma

³⁹ Se estamos comparando a situação atual de participação nos leilões do governo com o que aconteceria promovendo maior participação, é difícil acreditar que já atingimos um número exagerado de participantes.

caracterização de quando isso ocorre (veja sua Prop. 2, p. 78). Por esse motivo, não discutiremos com maior detalhe esse resultado aqui.

Referências Bibliográficas

- Abramo, C. W. & Capobianco, E. R. (2004): “Licitaciones y Contratos Públicos”, *Nueva Sociedad*, 194, 69-90, disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/nuevasociedad.pdf>
- Anteprojeto de lei 7.709/2007, disponível (27/03/07) em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2007/msg39-070122.htm.
- Bajari, P. & Summers, G. (2002): “Detecting Collusion in Procurement Auctions”, *Antitrust Law Journal*, 70, 143-170.
- Celentani M. & Ganuza, J.-J. (2002): “Corruption and Competition in Procurement”. *European Economic Review*, 46, 1273-1303.
- Che, Y. (1993): Design competition through multidimensional auctions. *RAND Journal of Economics*, 24, 668-680.
- De Castro, L. I. (2007): “Affiliation, Equilibrium Existence and the Revenue Ranking of Auctions”. Working paper, Universidad Carlos III de Madrid.
- Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, disponível, com suas modificações, em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8666compilado.htm>.
- Levin, D. & Smith, J. L. “Equilibrium in Auctions with Entry”, *The American Economic Review*, 84, vol. 3, June 1994, p. 585-599.
- Maskin, E. & Riley, J. (1984): “Optimal Auctions With Risk Averse Buyers”, *Econometrica*, 52, 1473-1518.
- Maskin, E. & Riley, J. (2000): “Equilibrium in Sealed High Bid Auctions”. *Review of Economic Studies*, 67, 439-454.
- Menezes, F. & Monteiro, P. K. (2000): “Auctions with Endogenous Participation”, *Review of Economic Design*, 5, 71-89.
- Menezes, F. & Monteiro, P. K. (2006): “Corruption and Auctions”. *Journal of Mathematical Economics*, 42, 97-108
- Milgrom, P.R. & J. Weber (1982): “A Theory of Auctions and Competitive Bidding”, *Econometrica*, 50, 5, 1089-1122.
- Tirole, J. (1988): *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: The MIT Press.
- Vickrey, W. (1961), “Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders”, *Journal of Finance*, 16: 8-37.